HAJI ABDUL MALEK BIN HAJI AHMAD & 1 LAGI

lwn.

MAJLIS DAERAH CAMERON HIGHLANDS

MAHKAMAH TINGGI MALAYA, KUANTAN
DATO' ARIFIN BIN ZAKARIA H
[SAMAN PEMULA NO: 24-188 TAHUN 1995]
16 JANUARI 1996

UNDANG-UNDANG PENTADBIRAN: *Pihak Berkuasa Tempatan - Larangan penggunaan jalan - Majlis Daerah membuat Perintah melarang pemanduan lori balak dijalan yang dijadualkan melalui Warta - Had dan skop kuasa - Samada Majlis Daerah perlu bertindak dengan adil - Jalan alternatif - Samada Majlis Daerah perlu menunjukkan wujudnya jalan alternatif sebelum membuat Perintah - Peruntukan-peruntukan statutori - Samada dipatuhi dengan teraturnya - Perintah Pengangkutan Jalan (Larangan ke atas Penggunaan Jalan) (Majlis Daerah Cameron Highlands) 1995 - Akta Pengangkutan Jalan 1987 s. 70(1) & (2), s. 70(2) proviso (bb)(i) & (ii).*

[English *Translation of Catchwords]*

ADMINISTRATIVE LAW: *Local Authority - Prohibition of use of road - Local Council prohibiting timber lorries from using gazetted scheduled road - Limit and scope of power - Whether Local Council to act with fairness - Alternative road - Whether Local Council must ensure existence of alternative road before issuing order - Statutory provisions - Whether there was due compliance - Road Transport Rules (Prohibition of use of road) (Cameron Highlands Land Council) 1995 - Road Transport Act 1987 s. 70(1) & (2), s. 70(2) proviso (bb)(i) & (ii).*

Kedua-dua plaintif adalah pembalak yang menjalankan kegiatan membalak dikawasan Lojing berhampiran Cameron Highlands dan bagi mengeluarkan hasil kayu kayan telah menggunakan Jalan Brinchang - Kg. Raja yang terletak dalam Majlis Daerah defendan. Pada 20 Julai 1995, melalui warta Kerajaan Negeri Pahang, iaitu Phg. PU. 11/1995, defendan, menurut kuasa yang diberikan kepadanya oleh s. 70(1) Akta Pengangkutan Jalan 1987, telah membuat perintah yang dinamakan Perintah Pengangkutan Jalan (Larangan ke atas Penggunaan Jalan)(Majlis Daerah Cameron Highlands) 1995. Perintah tersebut antara lain melarang pemanduan lori balak samada dengan atau tanpa muatan pada sebahagian Jalan Brinchang - Kg. Raja. Plaintif telah terkilan dengan perintah di atas, dan berikutnya memohon deklarasi bahawa perintah tersebut adalah tidak sah dan terbatal. Dalam afidavit mereka plaintif berhujah bahawa perintah berkenaan adalah bertentangan dengan hak asasi, dan bahawa keputusan yang dibuat itu tidak mengambil kira bahawa plaintif tiada mempunyai akses lain bagi mengeluarkan kayu-kayu balak dari kawasan pembalakan tersebut.

Fakta juga menunjukkan bahawa pada 22 Mei 1995, iaitu sebelum PU. 11/1995 di atas berkuatkuasa, Menteri Besar Pahang telah membuat satu kenyataan akhbar menyatakan bahawa sebarang bantahan tidak perlu didengar walaupun masa untuk membantah belum tamat. Plaintif berhujah bahawa apa yang dilakukan oleh Menteri Besar tersebut adalah bertentangan dengan hak semulajadi kerana keputusan telah dibuat sebelum bantahan didengar. Fakta menunjukkan bahwa, walaupun dengan kenyataan Menteri Besar itu, defendan telah memberikan notis yang perlu kepada plaintif, dan telah mendengar bantahan dari plaintif sebelum membuat keputusan melarang penggunaan jalan berkenaan:

[1] Kuasa yang ada pada defendan adalah suatu kuasa statutori. Maka itu, dalam menjalankan kuasa itu defendan perlu mematuhi syarat-syarat yang ditetapkan di dalam statut yang berkenaan dan kuasa itu hendaklah dijalankan dengan adil.

[2] Dalam kes ini tuduhan bahawa defendan telah berlaku berat sebelah tidak berasas. Plaintif tidak menafikan bahawa walaupun adanya kenyataan oleh Menteri Besar Pahang berkenaan, plaintif telah diberi peluang untuk membuat bantahan mereka kepada defendan, dan lebih dari itu, bantahan tambahan telah diterima dan ditimbangkan oleh defendan. Tindakan defendan menerima dan mendengar bantahan kedua-dua plaintif jelas menunjukkan bahawa defendan tidak akur dengan kenyataan yang dibuat oleh Menteri Besar itu. Dengan itu tidak ada sebarang berat sebelah di pihak defendan dalam memberi pertimbangan kepada bantahan plaintif.

[3] Walaupun defendan seorang pegawai Kerajaan yang bertanggungjawab kepada Menteri Besar, ini tidak bererti bahawa defendan perlu mematuhi arahan-arahan Menteri Besar di dalam menjalankan kuasa budibicaranya yang terletakhak semata-mata kepada defendan di bawah Akta yang berkenaan. Tidak terdapat keterangan yang menunjukkan bahawa defendan telah bertindak mengikut arahan Menteri Besar.

[4] Di bawah proviso (bb)(ii) s. 70(2) Akta, apa yang diperuntukkan ialah, sebelum membuat sesuatu perintah hendaklah diambilkira terdapatnya laluan alternatif yang sesuai bagi trafik yang akan atau mungkin terjejas oleh perintah tersebut. Memerhati peruntukan ini, apa yang perlu dipatuhi oleh defendan ialah untuk mengambilkira terdapatnya laluan alternatif yang sesuai. Ia tidak menyatakan bahawa defendan hendaklah berpuashati adanya jalan alternatif. Oleh itu, berdasarkan kepada peruntukan yang ada, defendan tidak perlu menunjukkan bahawa adanya jalan alternatif sebelum defendan boleh menggunakan kuasa di bawah s. 70(1) Akta untuk membuat perintah tersebut.

[Permohonan ditolak].

Kes yang dirujuk:
The Attorney General v. Noyes & Ors. [1881] 8 QBD 125 ***(diikuti)***

Perundangan yang dirujuk:
Akta Pengangkutan Jalan, s. 70(1), (2)
Perintah Pengangkutan Jalan (Larangan Ke atas Penggunaan Jalan) (Majlis Daerah Cameron Highlands) 1995.

Sumber lain yang dirujuk:
Halsbury's Laws of England, 4th Edn., para 611

PENGHAKIMAN

Ariffin Zakaria H:

Plaintif-plaintif adalah pembalak yang menjalankan aktiviti membalak di kawasan Lojing berhampiran dengan Cameron Highlands. Pada masa lepas hasil kayu balak telah dikeluarkan untuk diproses dengan menggunakan di antara lainnya Jalan Brincang - Kg. Raja yang terletak di dalam kawasan Majlis Daerah Cameron Highlands. Melalui warta Kerajaan Negeri Pahang bertarikh 20 Julai 1995 (Phg. PU. 11/1995) Majlis Daerah Cameron Highlands, setelah berunding dengan Ketua Pengarah bagi Pengangkutan Jalan telah membuat perintah yang dinamakan Perintah Pengangkutan Jalan (Larangan ke atas Pengguna Jalan) (Majlis Daerah Cameron Highlands) 1995 ("Perintah tersebut"). Melalui perintah tersebut pemanduan lori balak samada dengan muatan atau tanpa muatan di jalan yang dinyatakan di dalam Jadual pertama perintah tersebut adalah dilarang. Jalan yang terlibat ialah Jalan Brincang - Kg. Raja dari kilometer 64.96 ke kilometer 86.31.

Plaintif-plaintif terkilan dengan perintah tersebut dan membuat permohonan ini bagi satu deklarasi bahawa perintah tersebut adalah tidak sah dan terbatal. Permohonan plaintif-plaintif disokong oleh afidavit bersama plaintif-plaintif yang diikrarkan pada 12 September 1995. Di antara alasan-alasan yang dikemukakan oleh plaintif-plaintif ialah sepertimana yang terkandung di perenggan 7 hingga 10 afidavit mereka yang menyatakan sepertimana berikut:

> 7. Kami menyatakan bahawa apa yang telah dilakukan oleh defendan sebenarnya adalah bertentangan dengan peruntukan yang terdapat di dalam Akta Pengangkutan Jalan dan tindakan defendan sebenarnya batal dan tidak sah. Malahan keputusan yang dibuat juga adalah bertentangan dengan hak asasi.
>
> 8. Kami menyatakan bahawa keputusan yang dibuat di bawah s. 70(1) Akta Pengangkutan Jalan itu tidak mengambilkira beberapa faktor, antaranya ialah:
>
> (i) Tiada akses lain yang terdapat bagi lori-lori balak mengangkutkan balak-balak kecuali jalan tersebut;
>
> (ii) Larangan penggunaaan kenderaan bagi sejenis kelas sahaja akan menidakkan hak pembayaran cukai.

a

9. Kami juga menyatakan bahawa sebelum bantahan kami didengar, Yang Amat Berhormat Menteri Besar Pahang Darul Makmur Tan Sri Khalil Yaacob telah membuat kenyataan akhbar pada 22 Mei 1995 dengan menyatakan bahawa sebarang bantahan tidak perlu didengar lagi walaupun masa untuk membantah tidak tamat. Satu salinan keratan akhbar disertakan dan ditandakan sebagai ekshibit "F".

b

10. Kami percaya apa yang telah dilakukan oleh Yang Amat Berhormat Menteri Besar juga bertentangan dengan hak semulajadi di mana keputusan sebelum bantahan didengar.

c

Defendan telah menjawab affidavit plaintif-plaintif melalui afidavit yang diikrarkan oleh Razali bin Haji Ahmad selaku Yang Dipertua Majlis Daerah Cameron Highlands. Di dalam afidavit jawapan itu defendan menyatakan bahawa perintah tersebut telah di buat menurut kuasa-kuasa yang diberikan kepada defendan melalui s. 70(1) Akta Pengangkutan Jalan 1987 ("Akta"). Defendan seterusnya menyatakan bahawa plaintif-plaintif telah diberikan notis yang perlu dan setelah

d

bantahan dari plaintif-plaintif didengar barulah keputusan dibuat oleh defendan. Defendan juga menafikan bahawa keputusan yang dibuat itu adalah bertentangan dengan peruntukan s. 70 Akta.

Berdasarkan kepada afidavit-afidavit plaintif dan defendan serta penghujahan peguambela-peguambela kedua-dua belah pihak, isu-isu yang berbangkit di dalam

e

permohonan ini boleh diringkaskan kepada dua sahaja iaitu:

(a) samada keputusan yang dibuat oleh defendan adalah dipengaruhi oleh pendirian yang berat sebelah (bias); dan

f

(b) samada defendan telah mengambilkira tentang terdapatnya jalan alternatif bagi trafik yang mungkin akan terjejas dengan perintah tersebut.

Berhubung dengan persoalan pertama plaintif-plaintif di dalam afidavitnya menyatakan bahawa sebelum bantahannya didengar Menteri Besar Pahang telah membuat satu kenyataan akhbar (eksibit F) bahawa sebarang bantahan

g

tidak perlu didengar lagi walaupun masa untuk membuat bantahan belum tamat. Plaintif-plaintif mengatakan bahawa kenyataan Menteri Besar Pahang itu menunjukkan bahawa keputusan telah dibuat sebelum bantahan plaintif-plaintif didengar oleh defendan. Perlu dinyatakan di sini bahawa perintah tersebut telah dibuat oleh defendan di bawah s. 70 (1) Akta yang diperuntukkan:

h

70. Power to restrict use of vehicles on specified roads.

(1) The Minister charged with the responsibility for works in relation to a Federal road, and the appropriate authority after consultation with the Director General in relation to a road other than a Federal road, within the

i

area of such authority, may by order published in the Gazette, prohibit or restrict the driving or use of vehicles or of any specified class or description of vehicles on any road or any part thereof specified in the order, in any case in which it appears to such Minister or the approppriate authority,

as the case may be, that such vehicles cannot be used, or cannot without restriction be used on that road without endangering the safety of the vehicles, or of the persons therein, or of other persons or vehicles using the road, or that the road is unsuitable for use, or for unrestricted use, by any such vehicles, or is a road on which the prohibition or restriction is necessary or desirable to facilitate repair or reconstruction of such road.

Kuasa defendan di bawah s. 70(1) adalah tertakluk kepada s. 70(2) yang diperuntukkan:

(2) Subject to any rules made by the Minister under s. 75, or otherwise in relation to the regulation of traffic, an order may be made under this section for any or all of the following purposes:

(a) ...

(b) the prohibition or restriction of the use of specified roads by vehicles of any specified class or description either generally or during particular hours;

(c) ...

Provided that:

(aa) no order shall be made under the subsection with respect to any road, which would have the effect of preventing such access as may reasonably be required for vehicles of any class or description to any premises situated on or adjacent to that premises situated on or adjacent to that road, or to which access is gained from that road;

(bb) no such order shall be made unless notice in the presscribed form, of the intention to make the same shall be published in the Gazette at least fourteen days before the date on which it is intended to make such order, and before making such order there shall be taken into consideration -

(i) any objections which may have been made to the making thereof;

(ii) the existence of alternative routes suitable for the traffic which would or might be affected by the order.

Plaintif-plaintif menghujahkan bahawa defendan di dalam membuat pertimbangannya di atas bantahan plaintif-plaintif seperti yang dikehendaki oleh s. 70(2) proviso (bb)(i) hendaklah bertindak dengan adil sepertimana yang dituntut oleh kaedah-kaedah keadilan semula jadi (the rules of natural justice). Salah satu daripada kaedah itu kata plaintif-plaintif ialah defendan hendaklah membuat keputusan tanpa dipengaruhi oleh sebarang pendirian yang berat sebelah. Dalam hubungan ini plaintif-plaintif menghujahkan bahawa dengan adanya kenyataan yang dikatakan dibuat oleh Menteri Besar Pahang itu maka terdapatnya keadaan yang berat sebelah.

Perlu dinyatakan bahawa kuasa yang ada pada defendan adalah suatu kuasa statutori, maka di dalam menjalankan kuasa itu defendan perlu mematuhi syarat-syarat yang ditetapkan di dalam statut yang berkenaan dan kuasa itu hendaklah dijalankan dengan adil. Sepertimana dinyatakan diperenggan 611 *Halsbury's Laws of England* (4th Edition):

> As has been indicated, discretionary powers must always be exercised in good faith, for the purpose of which they were granted, and within the limits of the Act or other instrument conferring the power. Discretion must also be exercised fairly, not capriciously, and in accordance with proper legal principles; and these standards imply that all relevant considerations must be taken into account and that extraneous considerations be disregarded by the person or body exercising the power.

Di dalam kes ini salah satu alasan yang dikemukakan oleh plaintif-plaintif yang dikatakan menunjukkan bahawa defendan tidak berlaku adil, iaitu berat sebelah, ialah adanya kenyataan Menteri Besar Pahang seperti yang saya telah nyatakan di atas. Tetapi plaintif-plaintif sekali-kali tidak menafikan bahawa walaupun adanya kenyataan yang berkenaan mereka telah diberi peluang untuk membuat bantahan mereka kepada defendan dan lebih dari itu bantahan tambahan telah diterima dan ditimbangkan oleh defendan. Saya berpendapat tindakan defendan menerima dan mendengar bantahan plaintif-plaintif itu adalah jelas menunjukkan bahawa defendan tidak akur dengan kenyataan yang dibuat oleh Menteri Besar itu. Dengan itu saya tidak nampak sebarang berat sebelah di pihak defendan di dalam memberi pertimbangan kepada bantahan plaintif-plaintif. Perlu saya tegaskan disini walaupun defendan adalah seorang pegawai kerajaan yang bertanggungjawab kepada Menteri Besar, tetapi ini tidak bererti bahawa defendan adalah perlu mematuhi arahan-arahan Menteri Besar di dalam menjalankan kuasa budibicaranya yang terletak hak semata-mata kepada defendan di bawah Akta yang berkenaan. Di dalam kes ini tidak ada keterangan yang menunjukkan bahawa defendan telah bertindak mengikut arahan Menteri Besar, tetapi disebaliknya defendan telah mendengar bantahan plaintif-plaintif walaupun terdapat kenyataan akhbar yang dikatakan itu. Dengan ini saya memutuskan bahawa alasan pertama plaintif-plaintif adalah tidak mempunyai sebarang asas dan ia merupakan hanya satu syak wasangka sahaja tanpa sebarang bukti yang kukuh.

Berhubung dengan alasan kedua, plaintif-plaintif di dalam afidavit tambahan mereka (kand. 9A) mengatakan bahawa defendan telah gagal mengambilkira tentang ketiadaan jalan alternatif untuk mengangkut balak-balak keluar. Dengan itu, plaintif-plaintif menghujahkan bahawa defendan telah tidak mematuhi kehendak proviso (bb)(ii) s. 70(2) Akta. Defendan di dalam afidavit jawapannya (kand. 5A) menyatakan bahawa terdapat jalan alternatif melalui laluan Lojing - Gua Musang. Selain dari itu defendan menhujahkan bahawa adalah menjadi tanggungjawab plaintif, sebagai pembalak, untuk mencari akses untuk mengangkut balak-balak keluar dari kawasan pembalakan. Melalui afidavit jawapannya defendan juga menyatakan bahawa penggunaan jalan yang

berkenaan oleh lori balak adalah membahayakan keselamatan pemandu lori balak dan orang ramai dan boleh merosakkan permukaan jalan. Perlu dinyatakan di sini bahawa di bawah proviso (bb)(ii) s. 70(2) Akta, apa yang diperuntukkan ialah sebelum membuat sesuatu perintah hendaklah diambilkira terdapatnya laluan alternatif yang sesuai bagi trafik yang akan atau mungkin terjejas oleh perintah tersebut. Jika diperhatikan kepada peruntukan itu, apa yang perlu dipatuhi oleh defendan ialah untuk mengambilkira terdapatnya laluan alternatif yang sesuai, ia tidak menyatakan bahawa defendan hendaklah berpuashati adanya laluan alternatif. Pada pendapat saya, berdasarkan kepada peruntukan yang ada, defendan tidak perlu menunjukkan bahawa adanya laluan alternatif sebelum defendan boleh menggunakan kuasa di bawah s. 70(1) Akta untuk membuat perintah tersebut. Saya berpendapat itu adalah satu tafsiran yang munasabah kepada peruntukan yang berkenaan, jika ditafsirkan sebaliknya ia bererti bahawa perintah seperti ini tidak boleh dibuat dalam apa keadaan sekali pun jika tidak ada jalan alternatif. Tafsiran sedemikian pada pendapat saya adalah tidak munasabah dan adalah terlalu mengetatkan kuasa-kuasa yang diberikan oleh Parlimen. Tugas Mahkamah adalah untuk melaksanakan maksud sebenar Parlimen. Sebagaimana kata Jessel, MR:

> It is the duty of Judges in all cases to give fair and full effect to Acts of Parliament without regard to the particular consequence in the special case, ...

(Lihat *The Attorney General v. Noyes & Ors.* [1881] 8 QBD 125, 138)

Berdasarkan alasan-alasan di atas saya menolak permohonan plaintif-plaintif dan mengawadkan kos kepada defendan.